

por **MARCELO ROUGIER**. *Doctor en Historia, Universidad de San Andrés y profesor titular FCE. AESIAL - IIEP/CONICET*

por **JUAN ODISIO**. *Economista, Mg. en Historia Económica y doctor en Ciencias Sociales (UBA). AESIAL-IIEP Baires /CONICET*





LOS AUTORES NOS PROPONEN UN RECORRIDO POR LA VIDA Y LA OBRA DE ALDO FERRER. EL ROL CENTRAL DEL ESTADO, SU PODER DE COMPRA, LA EXPANSIÓN DEL MERCADO INTERNO, LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DEL INGRESO Y LA INDUSTRIALIZACIÓN Y DIVERSIFICACIÓN DE LAS ECONOMÍAS SON ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE UN PENSAMIENTO QUE TIENE EN SU NÚCLEO LA RELACIÓN ENTRE INNOVACIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA, POLÍTICAS DE ESTADO Y ESTRUCTURA PRODUCTIVA.

ALDO FERRER: TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DESARROLLO EN LA ARGENTINA

Aldo Ferrer fue, sin duda, uno de los precursores más notables en la discusión sobre los problemas del desarrollo económico en la Argentina y, a la vez, tuvo destacada participación en la aplicación de esas ideas. Nacido en 1927 (y recientemente fallecido), se formó como economista en la Universidad de Buenos Aires en la segunda mitad de los años cuarenta, llegando a ser incluso alumno de Raúl Prebisch. En 1950 fue reclutado por las Naciones Unidas, donde entró en contacto con distinguidos economistas como Michal Kalecki, Hans Singer, Víctor Urquidí, Celso Furtado, Horacio Flores de la Peña y otros “pioneros” de las teorías del desarrollo, con quienes compartió el profuso debate que en esos años despertaba la temática.

Ferrer regresó a la Argentina en 1953, se incorporó como asesor del bloque de diputados de la Unión Cívica Radical y se dedicó a escribir su tesis, que presentó al siguiente año. Ese trabajo reflejó en gran medida su experiencia en Naciones Unidas y se transformaría luego en su primer libro: *El Estado y el desarrollo económico*. La importancia de este análisis radicó en el hecho de su actualización bibliográfica, puesto que se trató de la primera obra en el país que de manera expresa condensó y revisó los trabajos de las Naciones Unidas, la CEPAL y de los principales teóricos que hasta entonces habían abordado los problemas del desarrollo en los países atrasados. Allí cuestionaba Ferrer la perspectiva neoclásica y los postulados teóricos ortodoxos, aun cuando admitía lo incipiente de las teorías para comprender los problemas del crecimiento económico en los países latinoame-

ricanos, lo que ocasionaba una falta de guía para que la política económica pudiera modificar las estructuras económicas existentes. Ferrer retomaba los preceptos del “desarrollo equilibrado” y, tras un detallado análisis de los principales obstáculos para el logro del desarrollo en los países atrasados, derivaba la necesidad ineludible de la intervención estatal.

Como los países en proceso de industrialización no tenían la posibilidad de utilizar a la “periferia” para la colocación de sus productos, la base fundamental de la expansión de los mercados para su producción industrial debía ubicarse en la expansión del poder de compra interno de la población. En este sentido, Ferrer destacaba las dificultades existentes para crear un “mercado de masas” derivadas de las fuertes desigualdades de la estructura distributiva del ingreso. La expansión del mercado interno solo podía lograrse mediante un aumento de la productividad y una equitativa distribución de los mayores ingresos creados y no solo a través de la redistribución del ingreso. Dentro de los problemas en la estructura distributiva del ingreso, Ferrer destacaba una de carácter “institucional”: el alto grado de concentración de la tierra, que solo se resolvería con una reforma agraria. Además, la desigualdad de la distribución del ingreso en vez de acelerar el ritmo de capitalización contribuía a retardarlo. Ferrer consideraba que existían grandes reservas de ahorro interno que podían ser movilizadas a través de una política fiscal que gravara a los sectores de altas rentas y de ese modo orientarse la inversión privada. En suma, a través de la política fiscal, los gobiernos podían absorber parte del ingreso, sustraerlo del consumo y destinarlo a la aceleración del ritmo de acumulación de capital.

Combinado con ello, Ferrer destacaba problemas de estructura, en particular las posiciones oligopólicas u oligopsónicas en los mercados de productos agrícolas, en los productos de exportación y en la importación de artículos necesarios para el crecimiento industrial, lo que afectaba la expansión de la demanda y el estímulo a la inversión.

De allí que el otro obstáculo fundamental remitía a las vulnerabilidades externas. Apoyándose en trabajos de la CEPAL, Ferrer destacaba que la capacidad de exportar no crecía en paralelo a la necesidad de importar y señalaba también que además de la tendencia decreciente de la demanda de productos primarios por parte de los países industrializados y del deterioro de los términos del intercambio, las causas de los desequilibrios que se producían en el sector externo estaban determinadas por el aumento de la demanda de las importaciones que en los países poco desarrollados exigía importar apreciables cantidades de bienes de capital mientras que el aumento del ingreso *per cápita* aumentaba la demanda de bienes de consumo importados.

Esa tendencia secular al desequilibrio externo había tornado insuficientes las medidas compensatorias del corto plazo y, en definitiva, provocado la necesidad de adoptar algunas medidas de fondo para el logro del desarrollo económico.

Ferrer dejaba claro que no era en las actividades primarias donde debían concentrarse las mejoras tecnológicas y la inversión que permitiría aumentar la productividad, los ingresos y en definitiva, el nivel de vida. La política económica de los países poco desarrollados debía orientarse a fomentar la industrialización y diversificación de las economías. Por ese motivo, el Estado tenía un rol fundamental que cumplir. De acuerdo con su interpretación, hasta entonces la intervención estatal solo se había aplicado para aliviar los impactos de los desequilibrios económicos originados en el exterior pero no para modificar las estructuras económicas en pos del desarrollo. Por otra parte, en los países poco desarrollados existían condiciones que hacían poco propicio el surgimiento de una clase de empresarios capaz de orientar el desarrollo económico con un criterio nacional, de modo que el Estado también debía hacerse cargo de una parte sustancial de la inversión total, sobre todo en aquellas ramas de la economía donde la empresa privada no pudiera ni le interesara hacerlo, como lo era en la formación de capital básico.

No podía contarse tampoco en este sentido con la ayuda de las inversiones extranjeras. Ferrer era particularmente crítico del capital extranjero, dada la experiencia acumulada hasta entonces en los países atrasados. No obstante, ese capital podía contribuir al crecimiento de las economías periféricas siempre

y cuando se destinase a promover el desarrollo equilibrado y la diversificación económica.

Tras su agitada experiencia como ministro de Hacienda de la provincia de Buenos Aires durante los primeros años del desarrollismo, Ferrer fue designado en 1961 asesor del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo. Durante su estadía en Washington estrechó nuevamente contacto con economistas preocupados por el desempeño económico argentino como, por ejemplo, Carlos Díaz Alejandro. En ese ámbito terminó de escribir la que sería su obra más difundida, *La economía argentina*, influenciado por el pensamiento estructuralista latinoamericano. Este libro, publicado en 1963, terminaba con un análisis de la situación económica en ese momento que desnudaba las causas del recurrente estrangulamiento del sector externo y sus consecuencias sobre el crecimiento económico. La etapa abierta en 1930 era denominada como de “economía industrial no integrada”, que precisamente enfatizaba en el escaso despliegue de la industria de base y las restricciones que ello provocaba sobre las cuentas externas y el desarrollo. El último capítulo contenía una propuesta para superar esa condición del atraso del sector industrial, que llamativamente se denominaba “las precondiciones de la economía industrial integrada”.

Al mismo tiempo, amplió sus indagaciones acerca de los límites que imponía el estrangulamiento externo en un artículo del mismo año, tomando en consideración los efectos que una devaluación tenía sobre la espiral salarios-precios que, a pesar de haber transcurrido más de medio siglo desde su aparición, sigue

Ferrer dejaba claro que no era en las actividades primarias donde debían concentrarse las mejoras tecnológicas y la inversión que permitiría aumentar la productividad, los ingresos y, en definitiva, el nivel de vida. La política económica de los países poco desarrollados debía orientarse a fomentar la industrialización y diversificación de las economías. Por ese motivo, el Estado tenía un rol fundamental que cumplir.

teniendo enorme vigencia. Su análisis partía de reconocer intereses divergentes entre las distintas clases sociales (productores agropecuarios, industriales, trabajadores) y ciertas particularidades de la economía argentina tales como la centralidad de la producción pampeana en las exportaciones totales, y por ende, la peculiaridad de exportar bienes-salario, la distinta velocidad de ajuste en los precios relativos, la dinámica salarial explicada por la elevada sindicalización de los obreros, entre otros. Así, aclaraba que los terratenientes históricamente habían buscado mantener una moneda depreciada, en contra de los intereses de industriales y trabajadores y, en adición, que la traslación de ingresos hacia el sector primario-exportador que implicaba un tipo de cambio más bajo implicaba una caída en la participación de los salarios en el ingreso nacional. Con la devaluación se encarecían los alimentos (por costo de oportunidad con la exportación) y los bienes industriales (por utilizar insumos importados), contrayendo el salario real y por ende, afectando el consumo de bienes industriales. Para Ferrer, como los sectores terratenientes no sustituían este gasto de los asalariados –sino que incrementaban su demanda por bienes suntuarios y atesoraban sus ganancias en divisas–, se desataba una crisis industrial y una “espiral devaluación-precios-salarios”. De este modo se podía comprender por qué en la Argentina se verificaban aumentos acelerados en el nivel de precios a pesar de encontrarse en contracción la actividad interna.

Comentando poco después una conferencia de François Perroux, señalaba Ferrer que la única vía hacia el desarrollo estaba dada por un profundo cambio estructural, en el cual las “industrias dinámicas” fuesen el motor del crecimiento. En este sentido, el papel del Estado para impulsar esas industrias dinámicas resultaba clave, dándoles un nuevo giro a las ideas originales de su tesis. La batería de apoyo estatal que proponía incluía créditos especiales, suscripción de parte del capital inicial, concesión de avales y otras garantías, protección aduanera (que impulsase pero no constituyese una protección ineficiente a largo plazo), desgravaciones impositivas, etc. Aún más, el Estado debía llenar el vacío que podía dejar la iniciativa privada en el caso de que todos estos estímulos fuesen insuficientes, promoviendo directamente proyectos específicos. Sin esta política clara y decidida de impulso de las industrias dinámicas por parte del Estado, la experiencia histórica –señalaba Ferrer– revelaba que la expansión de esas actividades se veía gravemente obstaculizada por distintos sectores. En otras palabras, para solucionar el problema del subdesarrollo debían modificarse los principios neokeynesianos de los modelos de crecimiento equilibrado y adoptarse un modelo de crecimiento desequilibrado, en línea con los postulados de las teorías del desarrollo entonces en boga.

En una reunión internacional titulada “Estrategias para el sector externo y desarrollo económico”, organizada en 1966 por el entonces Instituto Di Tella, economistas extranjeros y nacio-



Ferrer pugnaba por una estrategia de industrialización que apuntase a pasar de un “modelo integrado y autárquico” a uno “integrado y abierto”, esto es, con capacidad de exportar productos en diversas fases del ciclo manufacturero. La integración vertical y la diversificación de la estructura industrial permitirían una mayor asimilación del progreso técnico y sentarían las bases para asentar los esfuerzos propios en ciencia y tecnología.

nales plantearon la necesidad de definir una nueva estrategia de industrialización. Allí, Ferrer comenzó por postular que el estrangulamiento externo argentino era resultado de la relación entre la industria y el sector externo que caracterizaba a la industrialización sustitutiva. Explicaba que el desequilibrio exterior originaba fluctuaciones profundas sobre la producción y el empleo llevando a una subutilización permanente de la capacidad instalada en la industria. En línea con una interpretación cada vez más aceptada en la época, reconocía como problema grave a la restricción indiscriminada de importaciones y la falta de selectividad general, que habían perfilado una política de industrialización inconsistente. El altísimo nivel de protección efectiva había estimulado un desarrollo industrial concentrado en las ramas productoras de bienes finales, y el aislamiento de la competencia externa permitía la supervivencia y expansión de amplios sectores del tejido industrial que producían con costos por encima de los internacionales.

Frente a ello, Ferrer pugnaba por una estrategia de industrialización que apuntase a pasar de un “modelo integrado y au-

tárquico” a uno “integrado y abierto”, esto es, con capacidad de exportar productos en diversas fases del ciclo manufacturero. La integración vertical y la diversificación de la estructura industrial permitirían una mayor asimilación del progreso técnico y sentarían las bases para asentar los esfuerzos propios en ciencia y tecnología. Por otra parte, era necesaria para tener capacidad de adaptación a las condiciones inconstantes de los mercados externos, pues aumentaba la gama de productos exportables –extendiéndola a los bienes complejos cuya demanda internacional era la más dinámica– y permitía una mayor flexibilidad de la estructura productiva. La consigna, entonces, era que además de incrementar las escalas de producción y los niveles de eficiencia, había que ampliar el espectro manufacturero. Este modelo permitiría obtener las economías de escala en industrias básicas y técnicamente complejas a través del establecimiento de plantas que abastecerían el mercado interno y también tendrían capacidad exportadora. El eslabonamiento de los procesos industriales debía satisfacer los requisitos tecnológicos en aquellas actividades que solo podían funcionar eficientemen-


te con un alto grado de integración. De este modo las ventas de manufacturas al resto del mundo serían lo bastante diversificadas como para aprovechar las oportunidades de exportación de diversos productos industriales. En su programa, la eficiencia era una variable fundamental a preservar. La integración vertical de la industria no implicaba la autarquía sino que se postulaba como condición necesaria para incrementar las posibilidades del comercio exterior del país.

Durante los siguientes años Ferrer continuó refinando su propuesta, incorporando preocupaciones específicas acerca de la extranjerización de la economía (un tema de amplio debate en la época), la necesidad de consolidar la “tecnestructura” nacional y las posibilidades exportadoras de la industria local. En este sentido, no resultó casual el contacto de Ferrer con Jorge Sabato y otros pensadores vinculados a los problemas del avance tecnológico. Por su parte, al Estado le asignó nuevamente un papel destacado en el apoyo de la empresa nacional, no solo desde el punto de vista de la inversión en infraestructura, sino también como demandante y orientador de la producción industrial. Este conjunto de ideas encontró una efímera materialización con la llegada de Ferrer al gabinete de ministros al asumir el general Roberto Marcelo Levingston la presidencia del gobierno de

la “Revolución Argentina” en 1970. Tras el estallido del Cordobazo y frente a la elevada movilización social la línea de gobierno del régimen militar se modificó en parte. Además de mitigarse sus atributos más opresivos, se buscó promover el desarrollo de las industrias de capital nacional apartándose del capital extranjero. En esa coyuntura particular el “giro nacionalista” que insinuó Ferrer en la política económica, recostándose en el apoyo de los grandes sindicatos y la burguesía nacional, no aparecía como una empresa imposible de acometer.

La estrategia no era otra que lograr una mayor integración económica promoviendo el desarrollo de las industrias de base y la descentralización regional estimulando las exportaciones industriales. Designado primero al frente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Ferrer desarrolló una política de impulso de la infraestructura básica, desplegando una planificación operativa de largo aliento que pretendía ofrecer un horizonte de demanda más estable para favorecer la inversión empresarial. Las grandes obras ejecutadas desde el ministerio procuraban establecer un círculo virtuoso de crecimiento autosustentado en el aprovechamiento de crecientes economías de escala y de exigencias de calidad y precio.

Pocos meses después Levingston nombró a Ferrer en la cartera



Como los países en proceso de industrialización no tenían la posibilidad de utilizar a la “periferia” para la colocación de sus productos, la base fundamental de la expansión de los mercados para su producción industrial debía ubicarse en la expansión del poder de compra interno de la población.

económica y hacia fines de 1970 se dieron a conocer nuevos lineamientos para la política económica. En primer lugar se buscó reorientar el crédito y, para ello, sobre el antiguo Banco Industrial se creó el nuevo Banco Nacional de Desarrollo con funciones mucho más amplias. También las ideas del “modelo integrado y abierto” se vieron sistematizadas en el Plan de Desarrollo y Seguridad de 1971 y la ley de “compre nacional”, que establecía la obligación, para todos los niveles de gobierno, de dar preferencia a los bienes producidos en el país. Otros objetivos, que asimismo dieron cuenta del rápido cambio de rumbo, pasaban por el fomento del desarrollo tecnológico propio y la promoción de la industria pesada mediante el favorecimiento de las empresas nacionales, en conjunción con el otorgamiento de un papel estratégico para el Estado mediante el direccionamiento de su poder de compra. Al mismo tiempo, otro de los pilares de la estrategia económica lo constituyó el impulso de la demanda mediante una política salarial expansiva.

En líneas más generales la política de Ferrer fue un abandono de los objetivos más estrechamente “eficientistas” de los años previos. Incorporaba la preocupación por mejorar la calidad de vida de la población en simultáneo con la voluntad de avanzar hacia una estructura industrial más competitiva. De algún modo, se

intentó retornar a experiencias de tipo nacional-reformista, balanceando el énfasis entre los términos eficiencia y equidad, que habían enmarcado la política económica de posguerra.

Con todo, dadas la conflictiva situación político-social, las crecientes presiones inflacionarias (asociadas a la provisión de carne) y sobre el balance de pagos, la apuesta de Ferrer de apoyo a la industria nacional apenas pudo desenvolverse en ese momento, jaqueada por las tensiones presentes en la dinámica político-social de corto plazo. A principios de 1971, frente a un nuevo auge insurreccional, el general Alejandro Lanusse desplazó a Levingston a fin de acelerar el proceso de normalización institucional permitiendo que el peronismo se presentara a elecciones democráticas, tras largos años de proscripción.

Con pocas salvedades, la mayoría de los cuadros ministeriales se mantuvieron con la nueva presidencia pero el Ministerio de Economía y Trabajo fue disuelto, lo que aparentemente configuró una estrategia de Lanusse para desprenderse de Ferrer y bajar el grado de exposición del ministro de Economía, en el marco de un nuevo gobierno que dejaba de lado cualquier estrategia de largo plazo, hostigado por la explosiva situación política del país. Como queda claro en este breve repaso histórico de sus ideas y gestión, desde los años cincuenta hasta comienzos de los setenta, Ferrer fue un destacado teórico del desarrollo y sus ideas fueron consideradas o directamente aplicadas en aquellos años de impulso industrialista, una estrategia que predominó hasta el fatídico golpe militar de 1976. Durante los lustros siguientes y hasta sus últimos días, Aldo Ferrer mantuvo las mismas preocupaciones que desde su juventud lo habían movilizado: cómo lograr el desarrollo nacional en un escenario global (que cristalizó en la fórmula “vivir con lo nuestro” y anudó a la dimensión sociopolítica con el concepto de “densidad nacional”). Para alcanzar el desarrollo consideraba indispensable apuntalar una industrialización más vigorosa y autosustentada, que permitiera acelerar la innovación y el cambio técnico aplicados localmente y saltar las limitaciones impuestas por la restricción externa mediante un proceso virtuoso de inversión y ganancias de productividad, siempre pensando en un marco de estabilidad macroeconómica, pleno empleo y justicia distributiva. Tal es así que el año pasado, frente a la reaparición de la problemática de la restricción externa y los limitantes estructurales del crecimiento industrial argentino, Ferrer volvió a plantear su propuesta del “modelo integrado y abierto”, actualizando las directrices de su planteo original enfocándose en la sustitución de las industrias “del futuro”, impulsando el desarrollo de las ramas más complejas de la actividad fabril, aumentando las exportaciones industriales y basando el esquema en las empresas de capital nacional preferentemente y aplicando las prescripciones del justamente famoso “triángulo de Sabato”, vinculando al sistema local de innovación científico-tecnológica con las políticas de Estado, por un lado y con la estructura productiva, por otro.

